

DOI:10.16366/j.cnki.1000-2359.2021.02.03

跨行政区生态环境协同治理的绩效问责过程及镜鉴

——基于国外典型环境治理事件的比较分析

司林波,裴索亚

(西北大学 公共管理学院,陕西 西安 710127)

摘要:绩效问责制是国外跨行政区生态环境治理的重要制度工具。整体性和有序性是跨行政区生态环境协同治理绩效问责制的根本特征。制度分析与发展框架(IAD)为跨行政区生态环境协同治理的绩效问责过程提供有效的解释工具,该框架由外部变量、行动舞台、相互作用、评估准则和结果产出等五个要素构成。美国、英国和日本等西方发达国家跨行政区生态环境治理形成了地方政府合作、市场化与政府监督相结合、中央政府主导下的跨区域联合等三种各具特色的问责模式。具体到中国而言,要通过加快法制建设,完善生态绩效问责相关配套制度;明晰责任主体,建立统一的跨域治理机构;健全协调机制,推进协调互动过程的优化;完善绩效评估,构建生态责任目标评估机制;注重结果反馈,改进责任目标和优化制度建设。

关键词:跨行政区;生态环境;协同治理;绩效问责

作者简介:司林波(1982—),男,安徽合肥人,管理学博士,西北大学公共管理学院教授,博士生导师,主要从事绩效问责等相关问题研究。

基金项目:国家社会科学基金青年项目(17CZZ021)

中图分类号:D035 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2359(2021)02-0016-11 **收稿日期:**2020-11-22

一、问题的提出

随着中国经济的快速发展,生态环境污染问题也日益严峻。党的十八大以来,中央高度重视生态环境治理,法律法规日益健全,生态环境治理在取得积极成效的同时,治理任务仍然艰巨。长期以来,我国生态环境治理奉行属地治理原则,各级地方政府主要承担所辖区域内的生态环境保护 and 治理任务。生态环境治理具有整体性特征,跨域治理不可避免,然而行政区划分割形成的利益冲突,使得跨行政区生态环境治理收效甚微,各个地方所建构起的绩效问责制度在面临跨行政区生态环境治理问题时常表现出“问责失灵”,究其根源在于多主体治理的协同力不足,即跨行政区域内各治理主体在治理目标和治理行为上各自为政,缺乏协同性^①。2014年新修订的《环境保护法》明确提出了“国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制”的要求。生态环境协同治理绩效问责制是推进跨行政区生态环境实现协同治理的一项重要制度设计,能够以绩效评估与问责的压力推进跨行政区多主体治理行为的有效协同。因此,进一步完善和整合当前绩效问责制度成果,加强跨行政区绩效问责的协同性,是化解跨行政区生态环境治理困境的有效路径。

西方国家在第二次世界大战之后纷纷遭遇了不同程度的环境破坏,由于各国的自然条件、科技水平、发展阶段和政治制度等各方面的不同,形成了各具特色的环境治理模式。美国、英国和日本在生态环境问题上

^① 司林波,裴晓云,孟卫东:《跨域生态环境协同治理困境成因及路径选择》,《生态经济》,2018年第1期。

大致经历了“先污染,后治理,再预防”的发展历程,目前已经形成了相对来说比较完善的政策法规和制度体系。跨行政区生态环境协同治理绩效问责制的建立健全与有效运行,是这些国家在环境治理方面取得骄人成绩的重要制度工具。

跨行政区生态环境协同治理绩效问责制是绩效问责制在具体领域应用的一种制度设计,它具有绩效问责制的一般特征,即绩效问责是一种对绩效评估反映的治理绩效问题实施问责的行政问责模式,也是以绩效信息的应用为核心的问责过程,它以评价绩效的方式实现对政府及其相关部门履职责任的激励和约束,并就绩效问题承担相应后果^①。跨行政区生态环境协同治理绩效问责制作为针对跨行政区生态环境协同治理绩效实施问责的一种制度设计,因为其特定的研究对象限制及内涵规定,使其表现出整体性和有序性两个核心特征,这也是跨行政区生态环境协同治理绩效问责制区别于一般性的生态环境治理绩效问责制的根本特征。

第一,整体性。跨行政区生态环境协同治理绩效问责制具有整体性特征,一是将由多个行政区构成的跨行政区域看作一个整体,治理目标是实现整体治理绩效的提升;二是跨行政区的生态环境治理行为强调的是各个行政区的治理行为必须从整体目标出发,有效克服“一亩三分地的思维”,树立生态环境治理的整体观念;三是绩效问责的对象面向跨行政区整体,通过问责工具确保整个区域的生态环境治理责任和目标的落实,协调各个治理主体行为与整体治理目标相一致,绩效评价以各个治理主体对整体治理绩效的贡献为依据,通过问责制实现整体治理绩效的提升。

第二,有序性。跨行政区域内各个治理主体行为的协同是实现协同治理绩效的前提条件,通过绩效问责制度确保问责对象在跨行政区生态环境治理过程中行为的有序性。“协同治理”强调的是治理主体间的行为和治理状态从“无序”到“有序”,这种有序状态的形成既可以是“合作”,也可以是“竞争”,因此“有序性”是判断问责制度及其运行机制设计有效性的关键要素,也是评价治理绩效的主要标准。通过对区域治理目标的整体设计,以绩效责任目标为抓手,通过目标成果导向的绩效问责制度及其运行机制设计来激发治理主体的协同动机,引导其协同行为,从而推动跨行政区生态环境协同治理绩效的持续提升。

综上所述,所谓跨行政区生态环境协同治理绩效问责制,是指相关权益主体以实现社会公共生态环境责任为目的,以治理目标的整体性和治理行为的有序性为根本特征,依据一定的规则、标准和程序对跨行政区域内各级政府及相关部门在生态环境保护 and 治理中对区域整体责任目标的贡献度和分解责任目标的实现度进行监督、质询和评价,并要求其承担否定性后果的一种责任追究与绩效改进制度。

我国的绩效问责制建设已经取得初步成果。通过国内外的考察发现,制度和政策过程本身存在一定的逻辑关系,制度建设往往以政策工具为载体,跨行政区生态环境协同治理绩效问责制建设的成果也主要体现在政策工具的建设成果中,与政策工具的生成和发展过程类似,跨行政区生态环境协同治理绩效问责制同样也是一个不断运动循环的过程。跨行政区生态环境协同治理绩效问责制是通过问责过程将涉及跨行政区生态环境治理的政策法规、组织机构、程序方法等进行有序整合,实现对治理主体承担的生态责任目标,以及对目标的分解落实、评估反馈和奖惩改进的全过程。本文从制度分析与发展框架出发构建跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程模型,并以美国、英国和日本的典型案例作为研究对象,进行比较分析,总结其成功经验,从而为我国跨行政区生态环境协同治理绩效问责制度的完善提供镜鉴。

二、基于制度分析与发展框架的绩效问责过程模型构建

(一)理论工具

制度分析和发展框架(IAD)最早由奥斯特罗姆夫妇于1982年提出,起初被广泛应用于公共池塘资源自主治理中,目的在于为资源使用者提供一套能够增强信任与合作的制度设计方案及标准,并且用来评估和改善现行的制度安排^②。奥斯特罗姆夫妇提出的制度分析和发展框架是一个带有一般性和普遍性的框架,具有极强的适用性和解释力,可以帮助我们进一步明确在制度分析的过程中应该将哪些因素考虑在内,以及这些因素之间是何种关系^③。

制度分析和发展框架由外部变量、行动舞台、相互作用、评估准则和结果产出等部分构成,用于分析在给定外部变量的影响下,行动舞台中的行动者在行动情境的约束下相互作用,建立互动模式,并对在此模式下产生的结果进行评估,而评估结果又通过直接或间接的方式反过来作用于行动舞台和外部变量。其中,外部

① 王柳:《政府绩效问责的制度逻辑》,中国社会科学出版社,2017年,第14页。

② 王群:《奥斯特罗姆制度分析与发展框架评介》,《经济学动态》,2010年第4期。

③ 丁日佳,丁文均:《基于制度分析与发展框架的环境保护税多元协同治理研究》,《税务研究》,2020年第7期。

变量包括自然物质条件、共同体属性和通用制度规则。自然物质条件是指行动者所处的物理世界属性^①,也可以理解为影响行动者的所有物质条件和外在环境因素。共同体属性是指共同体成员普遍接受的价值观念或行为规范,强调共同体之间的相互信任以及共同的责任承担。通用制度规则是指制度对象已有的一些规则和规定,它以导向性作用影响行动者及互动过程^②。这是直接能对行动情景结构产生影响的外部变量。奥斯特罗姆将行动舞台作为分析焦点,认为行动舞台是指个体行动者相互作用、交换商品和服务、解决问题、相互支配或冲突的社会空间^③,它由行动情境和该情景下的行动者构成。行动情景是行动舞台的核心,是制度分析和框架的重要分析单元,能够把外部变量和结果联系起来。同时通过对结果的评估实现对行动舞台乃至外部变量的反馈和动态调整(见图1)。作为一个一般性的分析框架,它既可以研究静态的制度安排,即从行动舞台或结果入手,也可以分析动态的制度安排,即从外部变量入手,因而在探究具体问题时不一定会用到全部的组成部分,而是根据实际情况选择决定。

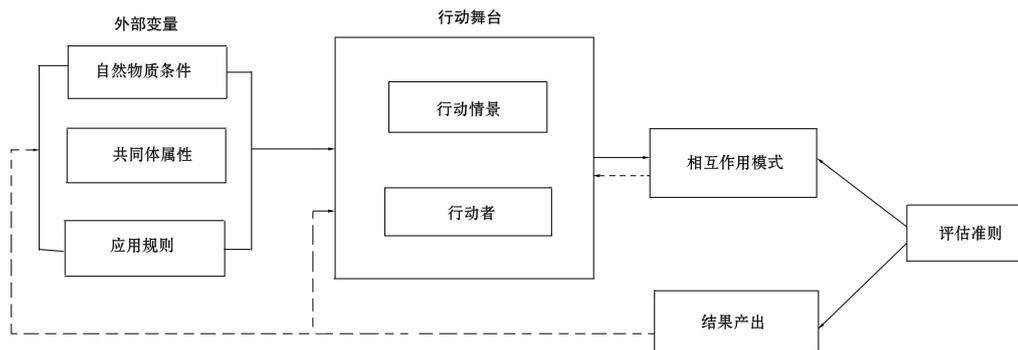


图1 制度分析与框架^④

制度分析与框架是从制度视角研究公共政策比较有竞争力的理论之一,也是对政策过程研究影响最大的制度理论^⑤。参考萨巴蒂尔及国内学者的观点,所谓政策过程,是指各种利益集团把自己的利益要求输入到政策制定系统中,由政策主体依据自身的利益需求和价值判断形成合法化的政策方案,通过政策的执行、评估和终结等手段对复杂的利益关系不断进行调整,最终实现公共利益的过程。政策过程主要包括政策问题认定、政策制定、政策执行、政策评估、政策终结等阶段^⑥。奥斯特罗姆夫妇提出的制度分析与框架强调制度对行为的影响,并通过分析整个运行过程来不断优化制度设计,进而实现预期目标。制度本身并不能够直接对政府行为产生影响,奥斯特罗姆夫妇主张在 IAD 框架中引入行动情景的概念^⑦,认为行动情景是直接影响研究对象行为过程的结构^⑧,即行动者(如政府)采取行动或相互作用的空间结构,主要包括行动者、职位、信息等变量。行动情景通过行动者转变为行动,即行动者在决策过程中通过所拥有的身份、职位和决策能力等进行的行动选择、行为互动、结果产出、评估反馈等活动,也可以理解为政府的有关公共政策从进入政府议程,再到制定、执行、评估及反馈等一系列活动的过程。这是制度分析的核心和关键,制度通过影响行动情景间接对(政府)行为互动过程及其结果产生影响。

绩效问责制的建构过程也是一个绩效责任的实现过程,明确责任是前提,绩效表现是关键,科学评价是保障,合理奖惩是手段,改进绩效是目的。明确责任包括两个部分,一是责任主体应该承担什么责任,确定的依据是什么?二是所承担的责任如何具体化,可考评,这就需要明确实现责任的具体目标,在明确责任这一环节上与政策过程的政策问题认定和政策制定具有相关性和对应性,原因在于绩效问责行为也是政府行为的一种,而政府的行为主要是通过公共政策的制定和执行实现的。在绩效问责过程中,跨行政区各级责任主体承担的生态责任的认定和责任目标的确定,也是需要经过政府议程合法化的过程,这与公共政策问题的认

① 杨秀芹,魏柯君:《生源竞争中的行为逻辑与应用策略:基于制度分析与框架》,《现代大学教育》,2019年第2期。
 ② 董藩,郑雪峰:《小产权房现实与政策要求的背离:基于制度分析与框架(IAD)框架的商榷意见》,《学术界》,2017年第10期。
 ③ 王亚华:《对制度分析与框架(IAD)框架的再评估》,《公共管理评论》,2017年第1期。
 ④ 保罗·A.萨巴蒂尔:《政策过程理论》,生活·读书·新知三联书店,2004年,第56页。
 ⑤ 李文钊:《制度分析与框架:传统、演进与展望》,《甘肃行政学院学报》,2016年第6期。
 ⑥ 司林波:《基于公共政策过程的政府公信力生成机理研究》,《行政论坛》,2013年第6期。
 ⑦ 李文钊:《制度分析与框架:传统、演进与展望》,《甘肃行政学院学报》,2016年第6期。
 ⑧ 王群:《奥斯特罗姆制度分析与框架评介》,《经济学动态》,2010年第4期。

定和政策制定过程是一致的。明确各级主体在跨行政区生态环境协同治理中的责任目标是进一步推进绩效问责的逻辑前提,绩效问责过程的其他环节,如责任的分解、评估及奖惩改进等也可以在政策过程中找到相对应的环节。因此,协同治理绩效问责作为一种解决跨行政区生态环境治理的制度工具,从生态责任目标的确定到绩效责任改进的全过程都能和政策过程的几个阶段形成大致对应的关系。

因此,运用制度分析与发展框架研究跨行政区生态环境协同治理的绩效问责过程,可以指导政府在内的生态责任主体,在不同的情景约束下,对自己承担的整体责任目标进行有序分解和执行,通过对责任主体间生态责任目标的确定和分解的互动过程及其执行结果的评估,实现生态责任绩效的改进和跨行政区生态环境协同治理绩效问责制度的优化。

(二) 研究设计

本文运用制度分析与发展框架对跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程提供清晰的解释路径(见图2)。根据制度分析与发展框架,跨行政区生态环境协同治理绩效问责是相关责任主体在问责情境约束下的相互作用及其结果的反馈,而这个过程受法律法规、政策制度等外部变量的影响,分析框架中责任主体的协调互动过程体现为绩效问责过程模型的动态调整和制度的优化完善。

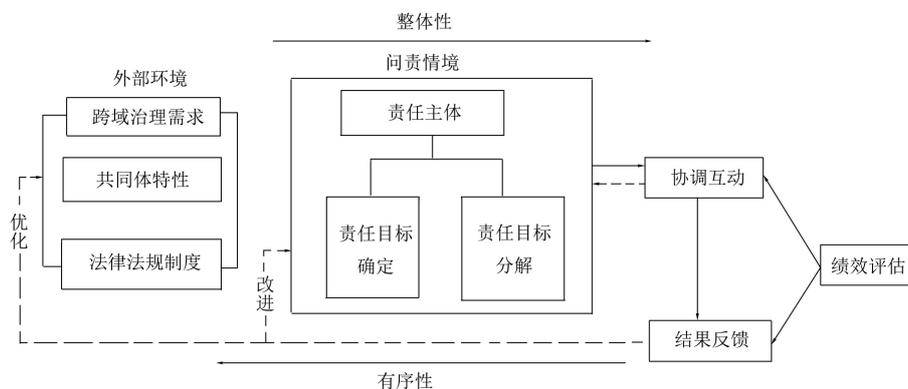


图2 基于制度分析与发展框架的跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程模型

值得注意的是,跨行政区生态环境协同治理绩效问责除了具有一般性绩效问责的特点外,还具有自身的独特性,这就是绩效目标的整体性和绩效问责过程的有序性特征。在绩效问责过程分析框架的设计中必须体现这两个核心特征,这是跨行政区生态环境协同治理绩效问责区别于一般性绩效问责的根本特性。基于政策过程的跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程的设计,要实现政策过程价值标准和绩效问责过程价值标准的双重关照。政策过程中的价值标准是要实现政策目标的公正性与需求满足的有效性的有机统一^①。这与跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程的价值标准,即责任目标的整体性和问责过程的有序性具有高度相关性。认定和明确跨行政区生态环境治理的整体性目标是实现跨行政区生态环境治理目标正义的具体体现,否则失去整体性目标而重回各自为政的碎片化治理状态,则跨行政区协同治理就失去了意义。责任目标实现过程的有序性是协同治理的根本性要求,只有按照目标分解确定的目标责任体系为依据实施问责,才能实现绩效问责过程的有序性,也才能确保责任主体之间行为的协同性,进而促进区域整体治理绩效责任目标的实现。基于制度分析与发展框架进行跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程的设计,必须贯彻整体性和有序性的基本原则。

首先,跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程产生影响的外部变量包括跨域治理需求、共同体特性和法律法规制度,分别对应制度分析与发展框架中的自然物质条件、共同体属性和应用规则,这三个因素共同影响问责情境及其责任主体的互动过程。其中,跨域治理需求对政府等责任主体所承担的协同治理绩效要求在不断提升,而绩效问责失灵和偏差使得跨域治理成效不佳,也因此形成了跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程运行的动态空间。而共同体特性是指跨行政区治理的责任主体之间的同质性,也就是在责任主体之间要包含相互信任和共同的责任承担,这对问责情境内责任主体的互动起到关键作用。法律法规制度是规范和约束责任主体的政策规章和制度安排,其完善与否会直接影响问责情境的内部结构,进而影响责任主体之间的互动过程及其结果。其次,问责情境是责任主体进行责任目标确定、分解和动态博弈的社会空

^① 司林波:《基于公共政策过程的政府公信力生成机理研究》,《行政论坛》,2013年第6期。

间。问责情境约束下的责任主体之间通过明确生态责任目标,并在彼此互动中有序的分解和执行。最后,对互动结果进行评估,当责任目标执行结果符合预期效果时,责任主体便会沿着原有认定的目标继续执行和互动,而当结果与预期效果不一致时,责任主体就会改进生态责任目标,推动责任主体之间的重新互动,以实现更好的结果,从而在实践中不断优化跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程。

外部环境、责任主体、协调互动、绩效评估和结果反馈是构成跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程模型的核心要素。其中,外部环境不仅指跨域治理需求和共同体特性,更是指影响责任主体间的互动过程及其结果的制度环境。责任主体包括中央或地方政府以及带有社会属性和市场属性的跨行政区治理组织或机构,各个主体承担起自己应尽的职责和义务,相互合作,协同共治。协调互动是指责任主体间的相互作用模式,该过程受外部变量的影响,进而导致特定的结果产出。绩效评估是通过运用科学的标准、程序和方法,对互动结果作出准确评价的过程。其中评估标准不仅适用于结果,也适用于达到结果的过程^①。结果反馈指的是通过绩效评估把问责情境中责任主体之间的相互作用所产生的责任目标执行结果,又直接或间接地反馈到外部变量和问责情境在内的整个运行机制,并根据反馈效果进行奖惩改进,进而不断优化跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程。

基于此,本文将从外部环境、责任主体、协调互动、绩效评估和结果反馈五个方面对美国、英国和日本的跨行政区生态环境协同治理典型事件的绩效问责过程展开分析和探讨。通过绩效问责过程分析能展现事件发生过程中研究变量的动态特征,体现关键因素之间的相互作用过程。

三、基于典型案例的跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程分析

(一)典型案例分析

1.美国南加州跨区域大气治理

世界八大环境公害事件之一的洛杉矶光化学烟雾事件,对美国环境污染协同治理及相关法律法规的建立影响深远。洛杉矶位于美国加利福尼亚州西南部,随着空气污染的加剧和蔓延,州政府逐渐认识到单靠一个地区的力量不足以解决空气污染问题,于是在1976年经美国国会和州长授权设立了跨县市的特别区政府南海岸空气质量管理区(SCAQMD)^②,该管理区是负责改善洛杉矶、奥兰治县、里弗赛德和圣贝纳迪诺县(包括科切拉山谷)大片地区空气质量的机构。SCAQMD的管理委员会由来自加州政府和各个县市的成员组成,主要负责在联邦、州以及地区空气质量法律的指导下,确保该区域达到清洁空气标准以保护公众健康^③。为此,美国在联邦层面,于1970年出台《清洁空气法》建立了美国空气污染控制系统的基本体系结构,规定了联邦和各州在生态环境保护上的责任和义务^④。在州层面,通过立法明确管理区权责,如1966年的《南海岸空气质量管理区法》以及1988年《加州清洁空气法》规定地方空气管理区负有控制非车辆空气污染源等方面的责任^⑤,共同构成加州区域大气污染防治的法律保障制度。在以上外部环境的影响下,从责任主体、协调互动、绩效评估和结果反馈等方面对美国南加州跨区域大气治理绩效问责过程进行分析。

(1)责任主体。在生态环境治理方面,政府有着不可推卸的责任。当生态环境污染问题日益严重而引发负外部性效应时,政府作为权威性的公共治理主体有责任和义务来承担和履行生态责任。在美国南加州跨区域大气治理中,SCAQMD作为加州政府下属的具有独立性的区域管理机构和主要的责任主体,其生态责任是统一南海岸空气质量管理标准,负责大气污染源和部分流动污染源的整体管理,加强跨区域合作,与地方政府和加州其他政府机构共同制定和实施跨区域合作计划,以改善区域内生态环境质量。此外,加州还通过空气资源委员会(CARB)和南加州政府协会(SCAG)等机构来共同解决区域大气污染问题。

(2)协调互动。责任主体在问责情境中,通过确定责任目标和分解责任目标的整个互动过程来影响跨行政区生态绩效责任目标落实的效果。SCAQMD作为南加州区域大气治理的主要责任主体,其整体生态责任目标是由政府机构以及各种环境和社区团体讨论制定的加州空气质量管理规划(AQMP)所规定,以减少

① 保罗·A.萨巴蒂尔:《政策过程理论》,生活·读书·新知三联书店,2004年,第64页。

② 蔡岚:《空气污染治理中的政府间关系:以美国加利福尼亚州为例》,《中国行政管理》,2013年第10期。

③ Schmalensee, R., & Stavins, R.: Policy Evolution under the Clean Air Act. The Journal of Economic Perspectives, 2019(4).

④ EPA: Clean Air Act Requirements and History. <https://www.epa.gov/clean-air-act-overview/clean-air-act-requirements-and-history>. 2017-01-10.

⑤ Heberle L C, Christensen I M. US environmental governance and local climate change mitigation policies. Management of Environmental Quality: An International Journal, 2011(3).

污染物排放等对空气质量的影响^①。SCAQMD在各地行政机构中设专人进行责任目标的分解,同时向其反映各地空气污染状况。SCAQMD制定的AQMP不只由该管理区执行,还应由CARB、所有地方政府、交通部门和该地区其他特别政府机构协调有序的共同执行。

(3)绩效评估。科学的责任目标评估体系是衡量政府生态环境协同治理能力的标准,也是对政府绩效责任目标执行结果进行考核和评价的依据。美国在跨行政区生态环境协同治理过程中,依托协同评估体系推进生态问责制度建设,进而落实政府生态绩效评估的问责效用。SCAQMD对责任目标的执行情况首先会进行内部评估,分析其产生的影响并让公民进行参与和反馈。此外,美国鼓励一个州或地区在被污染和影响的前提下,有权对其他州的空气污染进行监督和问责^②。通过进行跨行政区和部门的协同评估和问责,综合评分定级,并以环境质量的实际改善程度作为政府绩效考核的结果^③。

(4)结果反馈。结果反馈对政府生态责任目标的调整、生态环境质量的改善以及跨行政区生态环境协同治理绩效问责制度的持续优化具有重要作用。加州政府根据责任目标评估的结果,调整责任目标,提高整体治理绩效。在该阶段,SCAQMD会通过召开联合工作小组会议,出台拟议的规则和规则修正案,并在网站上定期公布调整的责任绩效改进计划^④。结果反馈的目的不仅在于问责情境中责任主体的生态责任目标改进,更在于优化和完善跨行政区生态环境协同治理绩效问责制度。

2. 英国泰晤士河流跨区域治理

泰晤士河流域污染始于19世纪的工业革命,治理初期成效不显著。河流不仅跨越大伦敦、牛津郡、伯克郡等独立的行政区,而且治理上也涉及中央和地方多个部门和机构。为了解决泰晤士河流域污染加剧和地方保护主义倾向,英国在1973年的《水法》中确定流域统一管理和地方配合的管理体制,在环境部的领导下,建立全流域跨区域的单一管理机构,即泰晤士河水务管理局^⑤。该水务管理局成员大多由流域内的地方代表组成,加强了地方政府间的横向沟通和合作治理。为了防治水务管理局监守自盗,英国于1989年通过新版《水资源法》,水务管理局改组成为国家控股的纯企业性的水务公司,原水务管理局的行政管理职能由新成立的国家河流管理局(后并入环境部)承担^⑥。英国在泰晤士河的治理过程中,先后颁布了《河流污染防治法》(1876)《水资源法》(1963)《水法》(1973)等一整套完备的法律法规,对生态环境的问责主体、客体、内容等方面都做出了详细的规定,明确各自应当承担的责任和义务。如1973年的《水法》对水务主管部门的责任进行了规定,明确其承担对水资源供应、污水和废水处理以及污染预防等各方面的主要责任^⑦。英国的绩效问责制充分体现了在以制度环境为代表的外部环境影响下,所形成的责任主体、协调互动、绩效评估和结果反馈等要素构成的绩效问责互动过程。

(1)责任主体。英国在河流治理方面,以流域为基础合并重组机构,成立水务管理局,实行新型流域管理体制。在泰晤士河流域治理过程中,泰晤士河水务管理局作为生态责任主体要积极履行应尽的义务和职责。泰晤士河水务管理局不是政府机构,而是法律授权的具有很大自主权、自负盈亏的公用事业单位,后改组为国家控股的水务公司。其生态职责是管理流域内的水资源,以及河流管理和控制淡水河流的污染^⑧,并在环境部的管辖之下,负责对流域进行统一规划与管理,避免政府在河流治理上各自为政的局面。

(2)协调互动。责任主体的互动过程不仅受到问责情境的影响,还受到法律制度等外部变量的影响。英国的环境法律法规确定了水管理当局、水务公司和相关管理机构的总体生态绩效责任目标。1973年的《水法》规定了泰晤士河水务管理局作为对泰晤士河流域进行统一规划与管理的权力性机构,其生态责任目标就

① Ekstrom J A, Bedsworth L. Adapting air quality management for a changing climate: Survey of local districts in California. *Journal of the Air & Waste Management Association*, 2018(9).

② Hoemmen, M. Vertical and horizontal modes of injustice in air pollution: A Comparison of law and society in China and the U.S. *Natural Resources Journal*, 2019(2).

③ 赵秋,李冰:《美国南加州空气质量管理经验及启示》,《环境保护》,2013年第16期。

④ South Coast AQMD. Rules: Proposed Rules and Proposed Rule Amendments. <http://www.aqmd.gov/home/rules-compliance/rules>. 2020-01-03.

⑤ Castro J E, Kaika M, Swyngedouw E. London: structural continuities and institutional change in water management. *European Planning Studies*, 2003(3).

⑥ 姚勤华,朱雯霞,戴逸尘:《法国、英国的水务管理模式》,《城市问题》,2006年第8期。

⑦ Vanessa T. London's River? The Thames as Contested Environmental Space. *The London Journal*, 2015(3).

⑧ Taylor V. Whose river? London and the Thames estuary, 1960—2014. *The London Journal*, 2015(3).

是负责制定统一的治理规划并帮助和协调流域内各地政府的水治理工作,使得河流污染得到有效控制。泰晤士河水务管理局在确定总体责任目标之后,通过以总经理为首的执行机构来进行责任目标的分解。执行机构下属东部、南部、西部、北部、东伦敦和西伦敦六个分局,分别负责执行统一规划和管理各自地区的河流治理业务^①。

(3)绩效评估。科学有效的绩效评估能够使责任目标执行结果的成效得到最大程度的发挥。英国城市水务监管绩效评估体系构建中重视引入公共责任理念,并将政府责任目标等关键考量纳入到指标体系的设计与具体评估中^②。在生态治理后期,英国开始推行区域综合评估体系,该体系关注的是整个区域的整体绩效,既要评价市政当局生态责任目标以及完成情况,又要评价与其他地方政府联合治理的环境情况^③。评估主体包括中央评估机构和地方环境审计委员会。英国将区域综合评估体系作为对地方政府问责的重要依据。

(4)结果反馈。结果反馈本身就是对问责情境和外部变量不断优化和动态调整的过程。在该阶段,根据绩效评估的结果,对于那些绩效获得优、良的地方政府,中央政府将赋予它们较多的行动自由权限和较少的监督检查。对于那些被评为弱、差的地方政府则给予相反的态度^④。在综合评估之后,英国地方当局会重新协商编制地方发展计划,英国环境部也会通过一些区域水资源战略、地方环境机构计划(LEAP)等,确定流域内的地方问题,并要求地方政府及时制定出相应的绩效改善计划^⑤。泰晤士河流域治理取得了很大成效,改善水质的目标得以实现。

3.日本东京都市圈跨区域大气治理

日本在都市圈统一规划和跨区域联合治理方面积累了非常丰富的经验。其中,以东京都为主要核心城市,包括埼玉、千叶和神奈川等县成立的东京都市圈最具代表性^⑥。东京都市圈内主要实行以中央政府为主导和各地方自治体针对具体事务灵活处理的区域协调机制。二战后,日本经济的高速发展,带来了城市空气质量的严重恶化,导致居民的生活和健康受到损害,居民的诉求被报纸和电视等新闻媒体广泛报道,形成了广泛的社会舆论压力,成为促使日本政府和各地方自治体着手制定大气污染防治法律政策的直接动机^⑦。在东京都市圈大气污染治理过程中,中央先后出台了《公害对策基本法》(1967)、《大气污染防治法》(1968)和《环境基本法》(1993)等法律法规,明确政府的责任担当。其中,1993年颁布的《环境基本法》详细规定了每个行动者(政府、地方当局、商业部门、公众等)的责任和义务^⑧。可以从责任主体、协调互动、绩效评估和结果反馈的有序环节对日本跨区域大气治理绩效的问责过程进行分析。

(1)责任主体。在环境治理方面,日本实行环境联邦主义管理体制,地方政府在环境省的领导下,负责地方生态环境的整体治理工作。日本地方政府历来是环境治理的先锋,区域污染控制战略的成功在很大程度上取决于地方政府官员的能力和地位^⑨。从日本协商跨行政区环境治理的历程来看,始终把环境保护和协商合作治理作为中央和地方各级政府的职责所在^⑩。在东京都市圈大气污染治理中,区域内各地方自治体及其组成的跨区域协作机构是解决环境公害的主要责任者,其生态责任就是按照法律法规的规定履行区域内大气污染治理的职责,控制污染物的排放,与区域内各地方政府协商有序合作,共同治理大气污染。

(2)协调互动。法律法规制度是影响问责情境和责任主体之间互动过程的重要变量之一。日本的环境省在1993年制定的《环境基本法》第十五条中明确指出,政府为综合有计划地推进有关环保的施政策略,必

① 王增愉:《泰晤士河流域的给排水与水体保护概况》,《建筑技术通讯—给排水》,1984年第1期。

② 李乐,杨守涛,周文通:《试论公共责任视域下以公民为本的绩效评估指标体系的构建:英国的经验与启示》,《中国行政管理》,2018年第6期。

③ Davis P. The english audit commission and its comprehensive performance assessment framework for local government, 2002—2008: Apogee of positivism?. *Public Performance & Management Review*, 2011(4).

④ 陈巍:《国外政府绩效评估助推公共责任机制建设的经验及启示》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版),2013年第1期。

⑤ Piper J M. Partnership and participation in planning and management of river corridors. *Planning Practice & Research*, 2005(1).

⑥ 张军扩,熊鸿儒:《东京都市圈的发展模式、治理经验及启示》,《中国经济时报》,2016年8月19日。

⑦ 王琦,黄金川:《东京都市圈大气污染防治政策对京津冀的启示》,《地理科学进展》,2018年第6期。

⑧ Sumikura, I., & Osborn, D.: A brief history of Japanese environmental administration: A qualified success story?. *Journal of Environmental Law*, 1998(2).

⑨ Ren Y.: Japanese Approaches to Environmental Management: Structural and Institutional. Institute for Global Environmental Strategies All rights reserved, 2000(1).

⑩ 卢洪友,祁毓:《日本的环境治理与政府责任问题研究》,《现代日本经济》,2013年第3期。

须制定有关环境保护的基本计划^①。因而责任主体的生态责任目标是各地方自治体在听取各方意见的基础上,对本辖区内的环境质量全面负责,并通过建立区域协作机构,协商制定长期综合计划。为保证生态责任目标的完成,东京都市圈通过地方环境管理机构和一些正式体制外的跨区域协议会,如九都县市首脑会议,将所承担的责任目标转化为具体的政策方案,向上提交向下传达,从而保证地方政府责任目标分解的有序性。

(3)绩效评估。日本的评估法中明确规定,为了确保各级政府严格履行职责,必须开展绩效评估。在生态环境治理方面,日本环境省内部的评估机构负责绩效评估工作,致力于环境治理责任目标执行结果最优化。日本政府在进行生态责任目标评估时会建立系统的指标体系以保证评估的客观性,并根据指标对各级政府生态环境责任目标的完成情况进行考核和评估。总之,日本在对生态责任目标评估的过程中,更加注重责任目标的完成情况。通过严格的环保标准实现总量控制目标,并将环境质量达标状况作为评定各级政府政绩的指标,称为“政务目标”^②。

(4)结果反馈。日本注重将评估结果的反馈作为环境政策生命周期的重要环节,使评估结果在环境政策调整和政府责任改进中发挥重要作用^③。基于绩效评估的结果,东京都市圈内各地方政府对环境失范行为承担责任,中央政府和地方评估机构提出意见,责令其改进;对积极履行环保职责的东京都市圈内的地方政府相关人员给予工资、奖金和福利的奖励,来调动其履行职责的积极性。在该阶段,东京都市圈地方政府通过开展首都圈联合论坛制定“应对措施改进计划”,修改和调整责任目标。在中央层面通过不断优化法律和政策制度对责任主体及其责任目标的制定和分解等互动过程进行指导。

(二)绩效问责模式比较分析

上述三个案例描绘了跨行政区生态环境协同治理绩效问责制在实践中的动态运转过程。整体性和有序性是跨行政区生态环境协同治理绩效问责制的根本特征,美国、英国和日本的跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程很好地体现了协同治理绩效责任目标的整体性和绩效问责过程的有序性特征。美国、英国和日本在跨行政区生态环境协同治理绩效问责制的构建中,非常注重环境立法工作,每一项政策都以法律的形式固定下来,并且通过相关的环保法律法规明确生态责任主体及其承担的职责。比较美国、英国和日本在跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程中表现出的差异性,可以归纳出三国独具特色的跨行政区生态环境协同治理绩效问责模式(见图3)。

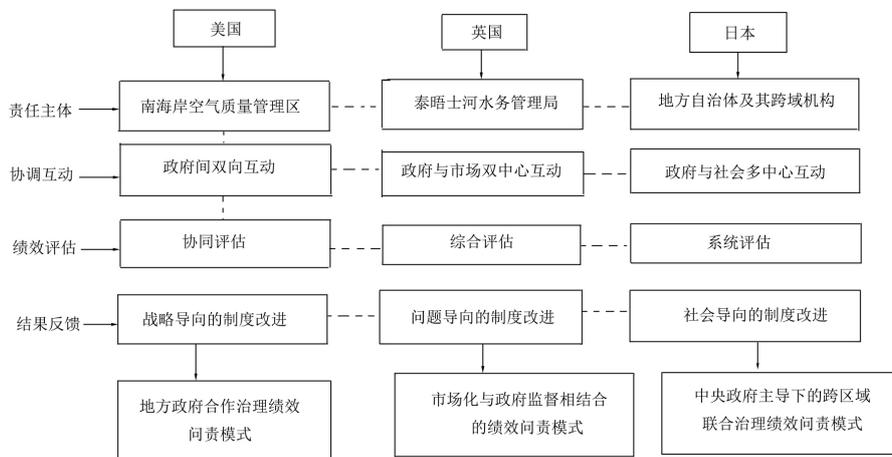


图3 美、英、日跨行政区生态环境协同治理绩效问责模式

本文将三国的跨行政区生态环境协同治理绩效问责模式分别归纳为地方政府合作治理绩效问责模式、市场化与政府监督相结合的绩效问责模式,以及中央政府主导下的跨区域联合治理绩效问责模式。

(1)地方政府合作治理绩效问责模式。该模式是各地方政府在跨行政区生态环境协同治理过程中均有参与权,通过协商合作的问责模式,达到跨行政区污染治理的目的。南海岸空气质量管理区作为跨行政区生

① 汪劲:《21世纪日本环境立法与环境政策的新动向:以构建与地球共生的“环之国”为目标》,《环境保护》,2006年第24期。

② 赵华林,郭启民,黄小赠:《日本水环境保护及总量控制技术政策的启示:日本水污染物总量控制考察报告》,《环境保护》,2007年第24期。

③ 王军锋,关丽斯,董战峰:《日本环境政策评估的体系化建设与实践》,《现代日本经济》,2016年第4期。

态环境协同治理的责任主体,负责在各地方政府利益共识的基础上建立正式的合作关系,整合各方行动,制定整体生态责任目标。南海岸 AQMD 下设执行办公室负责生态责任目标的分解和落实,并层层下达到各地方政府,保证了责任目标的有序执行。同时,在责任主体自我评估的基础上,通过美国环境保护署(EPA)和加州政府制定的责任目标评估指标使得区域内地方政府能够进行协同评估,并把评估结果作为对责任主体和区域内地方政府责任目标执行情况进行问责的依据。美国联邦政府认为跨行政区环境协作机构要重视和美国环境保护署(EPA)及其设立的区域办事机构以及其他政府、非政府机构进行合作,这对于制定新的政策举措和改进责任目标至关重要^①。以地方政府间合作治理为特征的跨行政区生态环境协同治理绩效问责模式,使得南海岸空气质量管理区的大气污染得到有效改善。

(2)市场化与政府监督相结合的绩效问责模式。该模式主要是通过市场手段来达到集体行动,利用市场的力量提供公共服务,弥补政府财务和服务能力的不足。其核心是对产权进行私有化界定,调动市场主体保护生态环境的积极性。英国泰晤士河水务管理局作为跨行政区生态环境协同治理的重要责任主体,在 1989 年对跨行政区治理机构实行市场化改革后,其性质转变为国家控股的水务公司,继续参与生态责任目标的制定和执行。英国在泰晤士河治理中,由环境部下的泰晤士河水务管理局的具体区域执行机构进行统一安排,市政当局承担提供服务和执行水管理计划方面的具体责任,保证责任目标的层层落实。英国的环境绩效评估制度是一项重要的生态环境问责工具,注重内部问责(议会、行政机关问责)和外部问责(公众、咨询机构问责)相结合^②,并在绩效评估指标设计上,以公共责任理念为指导。此外,英国从 2002 年开始,实行综合绩效评估,并于 2009 年在原有基础上进行改进,形成更加全面的区域评价体系,以评估地方政府的整体治理能力和关键服务(如环境)的绩效^③。英国注重绩效评估结果反馈,地方政府、公共事业单位通过评估结果了解其在生态环境治理上提供公共服务的水平、责任目标实施效果,以及其他治理主体的治理经验,并据此进一步改进责任目标和优化绩效问责制度,这也是英国跨行政区生态环境协同治理绩效问责模式的独特之处。

(3)中央政府主导下的跨区域联合治理绩效问责模式。该模式打破了传统的单中心治理模式,政府不再是唯一的主体,社会、环保组织、公民都参与到环境治理过程中,发挥社会各界的力量来提高政府跨行政区生态环境协同治理的整体绩效。日本独特的环境管理体制决定了在跨行政区生态环境协同治理中,生态责任的主体是区域内各地方自治体及其组成的跨区域协作机构。日本东京都市圈内各地方政府由于环境污染程度和经济发展水平等因素的差异,在责任目标分解中,往往采用跨区域协议会的形式将法律规定的整体责任目标转化为具体的政策方案,向上提交向下分解,既体现了责任目标分解的有序性,又保证了责任目标分解过程中的多方参与和互动。在对责任目标的执行效果进行评估方面,日本实行上级评估、内部自我评估、系统评估以及第三方评估等多种评估方式。日本的环境绩效评估,不仅注重评估方式的多元化,而且更注重考察治理主体间环境合作关系的形成,以及环境责任目标的完成程度^④。为了鼓励公民参与,日本采用特定的参与式问责模式,旨在增强地方责任制^⑤。日本多中心的治理模式有利于多个行为主体共同分担环境责任,引入政府之外的其他治理主体有利于弥补政府治理环境带来的不足^⑥。这是日本在跨行政区生态环境协同治理过程中形成的独具特色的绩效问责模式。

四、结论与启示

本文在制度分析与发展框架下建立了跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程模型,从外部环境、责任主体、协调互动、绩效评估和结果反馈等方面入手,深入分析美国、英国和日本的跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程,并对其内在关系进行研究,得出如下主要结论:美国在跨行政区生态环境协同治理过程中形成了地方政府合作治理绩效问责模式,使得南加州的大气污染得到有效改善。英国在泰晤士河流域治理过程中,跨区域管理机构的建立、健全完善的法律法规、市场化的改革以及有效的监督问责机制,使得英国形成

① Glicksman, R., & Markell, D. Unraveling the Administrative State: Mechanism Choice, Key Actors, and Regulatory Tools. *Virginia Environmental Law Journal*, 2018(3).

② 孙冰,田蕴,李志林,包存宽:《英国环境影响评价制度演进对中国的启示》,《中国环境管理》,2018年第5期。

③ Downe J, Grace C, Martin S, Nutley S. Theories Of Public Service Improvement: A comparative analysis of local performance assessment frameworks. *Public management review*, 2010(5).

④ 王军锋,关丽斯,董战峰:《日本环境政策评估的体系化建设与实践》,《现代日本经济》,2016年第4期。

⑤ Takao, Y. Making Climate Change Policy Work at the Local Level: Capacity-Building for Decentralized Policy Making in Japan. *Pacific Affairs*, 2012(4).

⑥ 宫笠俐:《多中心视角下的日本环境治理模式探析》,《经济社会体制比较》,2017年第5期。

了市场化与政府监督相结合的绩效问责模式。日本在东京都市圈大气协同治理中,形成了中央政府主导下的跨区域联合治理绩效问责模式,有效地改善了区域内的大气质量。

总体来说,美国、英国和日本在跨行政区生态环境协同治理绩效问责制度建设方面积累了丰富的成功经验,对于我国跨行政区生态环境协同治理绩效问责制度建设具有重要的镜鉴意义。

第一,加快法制建设,完善生态绩效问责相关配套制度。法律化和制度化是推动政府生态问责制建设的根本保障。尽管美国、英国和日本在生态绩效责任方面的法律化程度有所不同,但均有从整体性角度对跨行政区生态环境协同治理主体的生态责任和绩效责任目标作出明确规定,使得生态问责表现出合法化、制度化和规范化的特征。生态责任主体根据区域环境污染状况和机构设置的不同,在法律的指导下,制定统一的生态责任目标。而我国在涉及跨行政区生态环境协同治理的整体责任目标的制定均依据于相关部门的政策文件,法律地位不高,对跨行政区各治理主体的约束力不足,这就需要在跨行政区政府的更高层面形成更高阶位的法律法规,增强跨区域整体生态绩效责任目标制定的权威性和约束力,以便能为相应的跨行政区生态环境协同治理生态责任界定和绩效责任目标的制定提供更可靠、更权威的法律依据和指导。通过立法对跨行政区各级政府的生态责任进行硬性约束和规范,从而完善政府生态责任制度和问责制度建设。

第二,明晰责任主体,建立统一的跨域治理机构。美国、英国和日本的跨行政区生态绩效问责制度是在不同的国家结构形式和政治制度框架内,伴随着行政管理体制改革、公共服务市场化和各种环境危机中建立起来的。在跨行政区生态环境协同治理实践中,美国、英国和日本首先建立跨区域的组织机构,来明确生态环境的治理主体及其承担的生态责任,并注重运用市场激励减少跨行政区环境污染。目前,在我国的跨行政区生态环境协同治理及绩效问责实践中,责任主体往往都是政府机构,但由于跨行政区特征导致的地方利益分割的存在,各个地方政府部门在跨行政区生态环境协同治理绩效问责中协同性不足,不仅问责标准和问责程序不统一,而且问责结果也相差甚大,使得绩效问责制作为助推跨行政区生态环境协同治理绩效提升的制度功能大打折扣。我国是单一制国家,中央政府权力比较集中,鉴于国情,必须在中央和跨行政区的上级政府层面建立协调机制,目前我国环境管理体制已经逐步建立了省以下垂直领导体制,这对于推动省域内的跨行政区生态环境治理和协同问责具有较好的执行力,但由于环境污染的跨域性,跨省级行政区的生态环境问题成为当前生态环境协同治理的难点问题,因此应该根据我国生态环境问题的现状,逐步建立和完善跨省级行政区的生态环境协同治理及协同问责的协调机构,首先可以建立中央层面的跨域生态环境协同治理委员会,挂靠生态环境部,负责全国总协调,再针对重点区域建立分委员会,负责区域内跨行政区的生态环境协同治理和协同问责。通过自上而下的跨域生态环境协同治理委员会的建立,强化协同治理的向心力以及协同问责的动力和能力。

第三,健全协调机制,推进协调互动过程的优化。责任主体间生态责任目标的确定和分解是跨行政区生态环境协同治理绩效问责过程的动态运行环节,其核心价值取向就是确保问责过程的有序性和互动性。美国、英国和日本在跨行政区生态环境协同治理绩效责任目标确定和分解方面的协调机制建设各具特色,总体上体现了协调合作和有序运行。我国在目前的跨行政区生态环境协同治理绩效问责制建设方面,虽然在各地区已建立起对区域生态环境协同治理的联防联控机构,但仍然存在各行政区机构之间沟通交流匮乏等问题,沟通渠道仅限于官方之间的不定期沟通,目标制定和执行的信息资源共享机制建设以及经常性的协商机制建设还存在不足^①。当前,我国可以通过构建开放、透明、有序和包容的协作过程和沟通协调机制,加强区域内各级责任主体间的协调沟通,培育生态绩效问责的互动意识。鼓励区域内各行政区政府在具体责任目标的确定和分解方面广泛吸纳体制内外组织的参与,或将绩效责任目标制定过程向社会公众开放,积极吸纳不同方面的意见,从而增强绩效责任目标制定的科学性、民主性和社会认可度。同时,还可以通过开展跨区域的非正式的经常性协商会议等形式,共同协商责任目标分解和执行方案,进而保证责任目标有序执行,从而共同推进绩效问责协调互动过程的优化。

第四,完善绩效评估,构建生态责任目标评估机制。完善责任目标评估体系,并在评估过程中体现协同性,这是充分发挥跨行政区生态环境协同治理绩效问责功能的前提和基础。美国、英国和日本在责任目标评估方面都建立了完善的制度体系,比如协同评估体制和区域综合评估体系。我国目前在跨行政区生态环境

^① 司林波,王伟伟:《跨行政区生态环境协同治理信息资源共享机制构建:以京津冀地区为例》,《燕山大学学报》(哲学社会科学版),2020年第3期。

协同治理的责任目标评估方面局限于行政系统内部的自我评估和上级评估,使得评估过程和评估结果客观公正性容易受到质疑。当前我国在对责任目标的评估过程中,应注重完善生态责任目标评估指标,把跨行政区政府协同治理情况纳入评估指标之中。在绩效评估实践中,不应把绩效评估的得分和排名作为唯一的标准和依据,而要注重把各行政区政府的交流合作、成功经验和实践创新的分享等内容纳入责任绩效考核范围。同时,还可以采用相互评估或引入第三方评估机构等多元主体共同协商参与评估等方式,使责任目标评估更加公平合理,从而也避免多重评估给生态责任主体造成负担。此外,我国还可以学习美国和英国,建立协同问责评估机制或以地方区域协议为基础,充分考虑不同地方政府的生态责任目标,建立区域整体评估框架,以使跨行政区生态环境协同治理绩效问责功能得到更大程度的发挥。

第五,注重结果反馈,改进责任目标和优化制度建设。通过对互动过程产生的结果进行评估,以实现绩效问责过程甚至影响绩效问责过程因素的反馈。反馈过程在很大程度上是人们根据评估结果对绩效问责过程和制度进行改进和动态调整的过程,这对于跨行政区生态环境质量的改善和绩效问责制度的完善具有重要作用。美国、英国和日本基于责任目标评估结果,实施不同的奖惩措施,并制定了各具特色的责任绩效改进计划。其中美国跨行政区组织机构制定了官方绩效改进计划和政策规则修正案,并列出了过去12个月里逐月修改的规则和计划,接受社会各界的问责和监督。我国在跨行政区生态环境协同治理责任目标绩效改进方面,重视程度不够,很少出台相关的政策文件,在评估过后,聚焦于通过督察来促使地方政府制定改进计划并严格落实,这使得责任绩效改进计划的制定和实施存在应付检查的现象,难以保证跨行政区生态环境协同治理绩效的实质和持续提升。我国可以借鉴国外的经验,由区域内的地方政府根据各地区生态环境治理的不同状况协商交流,并接受公众、环保组织和专家学者等方面的听证,共同制定责任目标绩效改进计划并报中央或上级主管部门备案,向社会公开,在接受社会各界的监督问责过程中,不断修正和调整责任目标绩效改进计划,最终形成制度化的解决方案,达到责任绩效改进的目的。

The Process and Reference of the Performance Accountability of Cross-administrative Region Eco-environment Synergy-governance

——Based on the Comparative Analysis

of Typical Environmental Governance Events in Foreign Countries

Si Linbo, Pei Suoya

(Northwest University, Xi'an 710127, China)

Abstract: The performance accountability is an important institutional tool for eco-environment governance of cross administrative regions in foreign countries. Integrity and orderliness are the basic characteristics of the performance accountability of cross administrative region ecological environment synergy-governance. The institutional analysis and development framework (IAD) provides an effective explanation for the whole operation mechanism of the performance accountability process of cross administrative eco-environment synergy governance. The framework is composed of five elements: external variables, action stage, interaction, evaluation criteria and result output. The United States, the United Kingdom and Japan and other western developed countries have formed three accountability models with their own characteristics: local government cooperation, the combination of marketization and government supervision, and the cross regional cooperation led by the central government. Specifically, China should speed up the construction of legal system and improve the supporting system of ecological performance accountability. Clear the responsibility subject, establish a unified cross domain governance organization. Improve the coordination mechanism and promote the process of collaborative interaction. Improve the performance evaluation and build the ecological responsibility target evaluation mechanism. Pay attention to the result feedback, improve the responsibility target and optimize the system construction.

Key words: cross-administrative regions; eco-environment; synergy-governance; performance accountability

[责任编辑 陈浩天]